AJ Collectivités Territoriales 2026 p.492

L'autorisation de plaider : une procédure en mutation ?

Marie Goutal, Avocate au barreau de Paris, cabinet Goutal Alibert & Associés

Le paradoxe entre l'ancienneté de l'autorisation de plaider et sa popularité interroge. Procédure ancienne créée en 1837 au profit des administrés, l'autorisation de plaider est pourtant restée longtemps oubliée, négligée et placée au rang des procédures dont on ne parvient pas à déceler le véritable intérêt. Certains découvriraient son existence au terme de cet article que cela n'étonnerait guère.

En dépit de sa faible célébrité, ce processus a évolué au fur et à mesure des années. Non pas tellement dans sa mise en oeuvre pratique, mais dans sa raison d'être même. Ainsi que le relevait le rapporteur public Vincent Villette dans ses conclusions sous la décision *Commune de Montauban* (1), « d'une forme de tutelle exercée sur la municipalité par ses plus riches administrés, il est devenu un levier de démocratie locale ». D'une certaine façon, ce mécanisme est l'occasion offerte au citoyen de demander des comptes à l'administration quant à la gestion des deniers publics, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Alors que la démocratie participative semble être à la mode, cet outil historique de contrôle est en réalité faiblement mobilisé par les citoyens, à la différence des élus qui semblent y trouver un levier judiciaire utile au règlement de leurs différends politiques, encouragés en ce sens par la récente jurisprudence.

L'autorisation de plaider : *quésaco* ?

Aux termes de l'article L. 2132-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer, tant en demande qu'en défense, à ses frais et risques, avec l'autorisation du tribunal administratif, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer ».

Précisons immédiatement que cette procédure existe également pour tout contribuable du département (2), de la région (3), ainsi que d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel la commune du contribuable a adhéré (4).

Intérêt collectif et non individuel - À l'examen, le procédé semble relativement simple : le contribuable - mais seulement ce dernier - dispose de l'opportunité de se substituer à sa collectivité devant le juge administratif ou judiciaire dans l'hypothèse où cette dernière aurait refusé d'engager une action utile à la défense de ses intérêts locaux. Ce ne sont donc pas ses propres intérêts que cherche à défendre le contribuable, mais bien ceux de la commune (ou du département, de la région, de l'EPCI...).

D'un point de vue strictement légal, les conditions pour exercer une action en lieu et place de la commune paraissent faciles à réunir, dès lors qu'il suffit *a priori* au contribuable de s'être vu opposer un refus par la collectivité d'engager une action devant le juge judiciaire ou administratif pour la remplacer dans cette voie.

Encadrement - Mais force est de relever que le juge administratif a depuis longtemps défini un certain nombre de conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation accordée à un contribuable de se substituer à la commune dans une action lui appartenant par principe. Selon Vincent Villette, le juge chercherait « à préserver le caractère exceptionnel de l'autorisation de plaider en évitant qu'elle ne devienne une manière trop commode de déstabiliser l'exécutif local » (5).

C'est donc au juge davantage qu'au législateur que l'on doit la rigueur du mécanisme de l'autorisation de plaider et, ce faisant, sa très faible attractivité.

Des conditions jurisprudentielles apparemment strictes...

Pour prétendre exercer une action en lieu et place de la commune, la jurisprudence a toujours exigé que le contribuable remplisse une double condition : qu'il dispose d'un « intérêt suffisant », d'une part, et que l'action envisagée ait une « chance de succès », d'autre part (6).

Un intérêt suffisant - S'agissant de l'intérêt suffisant, la jurisprudence était claire et invariable, du moins en théorie : le contribuable ne doit pas avoir pour ambition de défendre ses propres intérêts, mais bien ceux de la commune (ou du département, de la région, de l'EPCI), lesquels ne peuvent être constitués que par des *intérêts matériels directs et certains*, « à l'exclusion notamment de ses intérêts moraux »(7). À bien y regarder, le choix du législateur d'offrir la possibilité au « contribuable » de se substituer à la collectivité ne laissait guère de doute quant à la nature de l'intérêt nécessaire. Ce que le juge administratif n'a pas manqué de relever, considérant qu'il résultait « de la qualité de contribuable requise pour être recevable à formuler une telle demande, que l'intérêt de la commune ne peut s'entendre que de ses intérêts matériels ». On voit mal en effet ce qui justifierait que l'intérêt moral d'une collectivité soit défendu par le *contribuable*, tandis que l'on comprend aisément en quoi ce dernier serait prêt à défendre l'intérêt financier de sa collectivité. En définitive, on décèlerait presque dans cette action une forme d'intérêt personnel indirect pour le contribuable ; ce qui est mauvais pour les finances de la commune n'est-il pas également mauvais pour celles du contribuable ?

Une chance de succès - En ce qui concerne la condition tenant à l'existence d'une « chance de succès » de l'action envisagée par le contribuable, le juge administratif procède depuis l'origine à une appréciation souveraine et casuistique, qui ne semble répondre à aucune logique préétablie, mais il doit en tout état de cause veiller « à ne pas se substituer au juge de l'action » envisagée. À titre d'illustration, le juge administratif ne saurait caractériser, en lieu et place du juge pénal, les éléments constitutifs d'une infraction pour établir les chances de succès de la collectivité d'obtenir réparation du préjudice en résultant(8).

L'examen de la jurisprudence disponible permet toutefois de constater que les chances de succès d'une constitution de partie civile auront tendance à être établies aux yeux du juge administratif lorsque le procureur de la République aura engagé des poursuites pénales. Tel est le cas par exemple lorsqu'un contribuable demande à être autorisé à se constituer partie civile en lieu et place de la commune dans le cadre de poursuites pénales engagées à l'encontre d'une association des chefs de faux et d'abus de confiance(9). À l'inverse, le juge administratif a pu considérer la même action dépourvue de chances de succès eu égard à la décision de classement sans suite rendue(10).

... à l'appréciation politiquement variable

Renouveau ? - Chacun observe depuis plusieurs années la pénalisation croissante de la vie publique locale. Avec elle est apparu un niveau d'exigence de probité rarement atteint de la part des élus locaux. Ainsi constate-t-on aujourd'hui un contexte de méfiance, à l'origine non pas d'un nouveau souffle, mais au moins d'un coup de « projecteur » pour le mécanisme de l'autorisation de plaider, spécialement en matière pénale. Comme le relevait Vincent Villette, l'autorisation de plaider est désormais « utilisée à des fins chicanières et polémiques, dans un contexte de défiance croissante à l'égard des élus - même locaux »(11). Pour le dire simplement : là où le mécanisme s'apparentait initialement à un complément du contrôle de légalité exercé par le préfet, il semble être petit à petit devenu un véritable levier pour l'opposition politique.

En parallèle, l'on constate - avec regret - que le cadre de plus en plus politique attaché à l'autorisation de plaider conduit le juge administratif à un raisonnement inversement moins juridique.

Instrumentalisation ? - Tel est par exemple le cas de l'appréciation de l'intérêt matériel nécessaire à la délivrance de l'autorisation de plaider.

En matière pénale, on comprend aisément dans quelle mesure le délit de détournement de fonds publics(12) commis au préjudice d'une collectivité est susceptible de caractériser pour cette dernière un intérêt matériel suffisant à une action judiciaire(13).

À l'inverse, on sait que le délit de prise illégale d'intérêts n'entraîne pas *ipso facto* un préjudice financier pour la collectivité victime. D'ailleurs, la chambre criminelle de la Cour de cassation a clairement affirmé que le délit de prise illégale d'intérêts peut être caractérisé alors même qu'aucun préjudice n'en résulte pour la commune, voire que l'intérêt pris ou conservé converge avec l'intérêt général(14).

Ce faisant, il était logique que le juge administratif annule l'autorisation accordée au contribuable de se constituer partie civile en lieu et place de la commune dans une instance pénale aux termes de laquelle le maire avait participé à la délibération maintenant sa fille dans un logement social, à loyer équivalent(15). De même qu'il refuse à une contribuable de déposer plainte au nom de la commune à l'encontre du maire des chefs de délit de favoritisme et de prise illégale d'intérêts, dès lors que « la perspective de l'indemnisation par le juge pénal d'un éventuel préjudice moral [...] ne saurait, à elle seule, permettre que la plainte [...] soit regardée comme présentant un intérêt matériel

suffisant »(16).

Assouplissement jurisprudentiel ? Mais le juge administratif semble vouloir faire preuve depuis peu d'une certaine souplesse. Nonobstant l'existence d'un raisonnement jusqu'ici relativement sensé, le Conseil d'État a en effet récemment considéré que la condamnation pénale d'une maire et d'un agent à verser à la commune la somme de 177 000 € en réparation du préjudice découlant des infractions de prise illégale d'intérêts et recel de ce délit permettait d'établir l'existence d'un intérêt matériel suffisant pour accorder l'autorisation de plaider(17).

De deux choses l'une : soit le juge administratif cherche clairement à faire de l'autorisation de plaider un outil politique, en admettant que la prise illégale d'intérêts fait automatiquement naître un intérêt matériel suffisant pour agir en justice ; soit ce même juge n'a eu d'autre choix que de tirer les conséquences de la décision du juge pénal ayant reconnu l'existence d'un préjudice financier, et ce, en dépit du fait que la commune avait, malgré le recrutement illégal, bénéficié du service fait.

Toujours est-il que le Conseil d'État, saisi d'un recours de pleine juridiction, a apprécié la légalité de l'autorisation de plaider au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statuait, soit après la condamnation pénale - au demeurant non définitive - des prévenus. Quoi qu'on en dise, cette architecture particulière de la procédure d'autorisation de plaider, consistant, d'une part, pour le tribunal administratif à définir peu ou prou les conditions de son choix à l'autorisation de plaider, d'autre part, pour le Conseil d'État à pouvoir se saisir des circonstances de fait postérieures à la décision, a permis de soutenir une action politique qu'un recours pour excès de pouvoir n'aurait probablement pas autorisé...

Un contexte politique à l'origine de précisions

Autorisation de plaider et conflit d'intérêts - Cette décision spécifique présente également l'intérêt de s'être prononcée sur l'articulation entre la procédure d'autorisation de plaider, les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts et l'article L. 2122-26 du CGCT. Pour rappel, cette disposition prévoit que « dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats ».

Concrètement, le fait pour un contribuable d'avoir été autorisé à se constituer partie civile dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre du maire place-t-il automatiquement ce dernier en opposition d'intérêts avec ceux de la commune ? Très clairement, non. Le Conseil d'État estime en effet que « la situation d'opposition d'intérêts ne saurait se déduire de la seule nature de l'action autorisée par le tribunal administratif ». En pareil cas donc, le maire, qui se trouve effectivement en situation de conflit d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique(18), peut lui-même désigner la personne chargée de se substituer à lui dans le cadre des affaires pour lesquelles il estime ne pas devoir se prononcer, et notamment dans le cadre de la procédure en contestation de l'autorisation de plaider accordée.

Opposition d'intérêts ? - À vrai dire, ce raisonnement n'est pas tout à fait nouveau. Le Conseil d'État avait déjà eu l'occasion d'énoncer que l'autorisation de plaider accordée ne caractérisait pas une opposition d'intérêts dès lors que le conseil municipal avait expressément décidé de ne pas se constituer partie civile dans l'instance pénale engagée contre son maire. Ce faisant, les intérêts du maire ne pouvaient être regardés comme opposés à ceux de la commune(19).

En novembre 2025, le Conseil d'État suit en réalité le même raisonnement, à ceci près qu'il se prononce sur l'opposition d'intérêts en l'absence de décision du conseil municipal, celle-ci devant s'analyser comme une absence de constitution de partie civile dans le cadre des poursuites pénales engagées à l'encontre du maire.

À l'aune de ces deux décisions, il est surtout intéressant de constater que seul le contexte politique - né des poursuites pénales engagées contre le maire lui-même - conduit en réalité le Conseil d'État à se prononcer sur l'articulation entre les notions de conflit d'intérêts et d'opposition d'intérêts dans le cadre de la procédure d'autorisation de plaider. Il est en effet peu probable que le sujet de l'opposition d'intérêts soit évoqué lorsqu'est en cause le refus du conseil municipal de se constituer partie civile dans le cadre d'une instance pénale engagée à l'encontre d'un administré poursuivi pour des infractions aux règles d'urbanisme...

Mots clés :
PROCEDURE CONTENTIEUSE * Autorisation de plaider * Juridiction civile * Habilitation à agir * Maire * Recevabilité * Intérêt matériel * Chance de succès * Procédure

(1) CE 28 mai 2021, n° 447403, *Cne de Montauban*, AJDA 2021. 2395, note F. Sempé.

(2) CGCT, art. L. 3133-1.

(3) CGCT, art. L. 4143-1.

(4) CGCT, art. L. 5211-58.

(5) Concl. sous la décision *Cne de Montauban*, préc.

(6) CE 14 janv. 1998, n° 186453, *Cne d'Hem c/ Vantroys*, Lebon.

(7) CE 17 juin 1998, n° 192498, *Berger*, Lebon.

(8) CE 23 févr. 2022, n° 456170.

(9) CE 14 janv. 1998, préc.

(10) CE 22 déc. 2025, n° 504572.

(11) Concl. ss l'arrêt CE 28 mai 2021, *Cne de Montauban,* préc.

(12) C. pén., art. 432-15.

(13) CE 4 juill. 2012, n° 356130, *Cne de Menton*, AJDA 2012. 2035.

(14) Crim. 22 oct. 2008, n° 08-82.068, publié, AJDA 2008. 2144 ; D. 2008. 3013 ; AJ pénal 2009. 34, obs. G. Royer.

(15) CE 24 févr. 2016, n° 390843.

(16) CE 29 janv. 2024, n° 475395.

(17) CE 7 nov. 2025, n° 502224, *Cne de La Seyne-sur-Mer*, Lebon ; AJDA 2025. 2069.

(18) L. n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(19) CE 28 mai 2021, n° 447403, préc.

Copyright 2026 Lefebvre Dalloz – Tous droits réservés